

Kaltenborn, Bruno

Working Paper

## Bewertung der Vorschläge zur Steuerfreistellung des Existenzminimums

ZEW Discussion Papers, No. 95-06

**Provided in cooperation with:**

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

# ZEW

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH  
Centre for European  
Economic Research

Suggested citation: Kaltenborn, Bruno (1995) : Bewertung der Vorschläge zur Steuerfreistellung des Existenzminimums, ZEW Discussion Papers, No. 95-06, <http://hdl.handle.net/10419/29415>

### Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

### Terms of use:

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
*By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.*

# Discussion Paper

Discussion Paper No. 95-06

## Bewertung der Vorschläge zur Steuerfreistellung des Existenzminimums

Bruno Kaltenborn

667306

# ZEW

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH  
Labour Economics,  
Human Resources and  
Social Policy Series

09. APR. 1996

WZL

W 636 C95.06 m. bis sig gla

# **Bewertung der Vorschläge zur Steuerfreistellung des Existenzminimums**

von

**Bruno Kaltenborn\***

*Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)*

**Februar 1995**

## **Abstract**

In September 1992 the Federal Constitutional Court has ruled that the subsistence level must be exempted from income tax, and that the government, after a transitional period ending in 1995, has to change the tax rules accordingly. The already high levels of the budget deficit and public debt do not allow a generous calculation of the tax free subsistence level with incentive-compatible marginal tax rates. The paper compares the most important reform proposals with respect to the implied marginal tax rates and reductions of the tax burden as well as their budgetary costs. The comparison of costs of these proposals based on an uniform method should support a rational decision.

\* Ich danke Viktor Steiner und Johannes Velling für wertvolle Kommentare.

## **Zusammenfassung**

Aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. September 1992 muß sich der Gesetzgeber ab 1996, nach einer Übergangsregelung bis 1995, zur Freistellung des Existenzminimums für einen neuen Einkommensteuertarif entscheiden. Einer großzügigen Bemessung des steuerfreien Existenzminimums bei leistungsfreundlichen Grenzsteuersätzen stehen jedoch haushaltspolitische Zwänge entgegen. Die wichtigsten Vorschläge werden im Hinblick auf ihre Grenzsteuersätze und Entlastungswirkungen miteinander verglichen und die Steuermindereinnahmen geschätzt. Der Vergleich der Steuermindereinnahmen auf einheitlicher methodischer Basis soll eine rationale Entscheidung unterstützen.

# 1 Einleitung

„Dem der Einkommensteuer unterworfenen Steuerpflichtigen muß nach Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen soviel verbleiben, als er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und - unter Berücksichtigung von Art. 6 Abs. 1 GG - desjenigen seiner Familie bedarf (Existenzminimum).“<sup>1</sup> Mit seiner Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht den Einkommensteuertarif für verfassungswidrig erklärt, weil es den seit 1990 maßgeblichen Grundfreibetrag in Höhe von 5,6 TDM für einen Alleinstehenden für zu gering hielt. Es hat den Gesetzgeber „verpflichtet, spätestens mit Wirkung zum 1. Januar 1996 eine Neuregelung zu treffen. (...) Es ist jedoch mit Wirkung ab dem Veranlagungszeitraum 1993 sicherzustellen, daß bei der Einkommensbesteuerung dem Steuerpflichtigen die Erwerbsbezüge belasten werden, die er zur Deckung ... [des] existenznotwendigen Bedarfs benötigt.“<sup>2</sup>

Der Gesetzgeber hat zunächst die Möglichkeit einer Übergangsregelung für die Veranlagungszeiträume 1993 bis 1995 wahrgenommen, indem die Einkommensteuer bei geringen „Erwerbsbezügen“ gemildert wird. Zu den „Erwerbsbezügen“ gehören neben dem zu versteuernden Einkommen auch die dem Progressionsvorbehalt unterliegenden Leistungen, Ausbildungsförderungsleistungen, nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, Stipendien, Sonderabschreibungen, pauschal besteuerte Zuwendungen des Arbeitgebers für eine betriebliche Altersversorgung u.a. (§ 32d Abs. 2 Einkommensteuergesetz).<sup>3</sup> Dies impliziert jedoch, wie im nächsten Abschnitt erläutert wird, Grenzsteuersätze von teilweise mehr als 60% im unteren Einkommensbereich. Dies ist sowohl aus distributiven als auch allokativen Gründen problematisch.

Für die Neugestaltung des Einkommensteuertarifs ab 1996 haben maßgebliche Institutionen Vorschläge unterbreitet. Diese sowie einige mögliche Varianten werden nach einer kurzen Beschreibung der im Zeitraum 1990 bis 1995 geltenden Tarife vorgestellt.<sup>4</sup> Anschließend wird eine Schätzung der Steuermindereinnahmen anhand der Einkommensteuerstatistik 1989 (Bundesgebiet West) und der Daten des Sozio-ökonomischen Panels für 1992 (Bundesgebiet Ost) dargestellt.

---

<sup>1</sup> Bundesverfassungsgericht [1992], 1. Leitsatz.

<sup>2</sup> Bundesverfassungsgericht [1992], Entscheidungsformel.

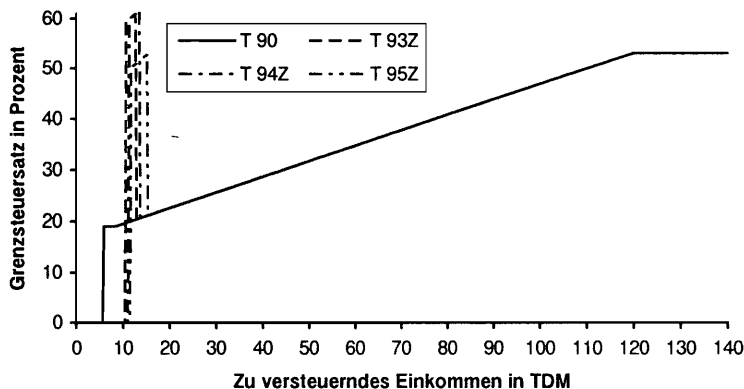
<sup>3</sup> Zur berechtigten Kritik an der gleichzeitigen Geltung verschiedener Bemessungsgrundlagen vgl. Stern [1994a] S. 43f.

<sup>4</sup> Zwar müßte zu einer umfassenden Beurteilung der Tarife auch die Finanzierung einbezogen werden (insbesondere zur Vergrößerung der Bemessungsgrundlage liegen Vorschläge vor, vgl. z.B. Einkommensteuer-Kommission [1994] und Stern [1994a]), ein solches Vorgehen ermöglicht jedoch nur schwer einen direkten Vergleich der Alternativen, weil zu viele Einflußgrößen variieren. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Beschränkung auf die Analyse der Tarifgestaltung zu sehen. Auch der Familienlasten- bzw. -leistungsausgleich wird hier nicht untersucht, ein Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen oder der Bundesregierung dazu liegt ohnehin noch nicht vor.

## 2 Geltende Tarife im Zeitraum 1990 bis 1995

Nach dem ab 1990 geltenden Tarif (ohne den im Zeitraum Juli 1991 bis Juni 1992 erhobenen Solidaritätszuschlag) „T 90“ beträgt der steuerlich verschonte Betrag (Grundfreibetrag) 5,6 TDM. Einer kurzen Proportionalzone mit einem Grenzsteuersatz von 19% bis 8,1 TDM folgt eine linear-progressive Zone mit einem Anstieg des Grenzsteuersatzes bis auf 53% bei einem zu versteuernde Einkommen von 120 TDM (Abbildung 1; vgl. auch Abbildung A1 im Anhang).<sup>5</sup> Ab diesem Betrag bleibt der Grenzsteuersatz mit 53% konstant.

Abbildung 1: Geltende Grenzsteuersätze in den Jahren 1990 bis 1995



Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund des Einkommensteuergesetzes.

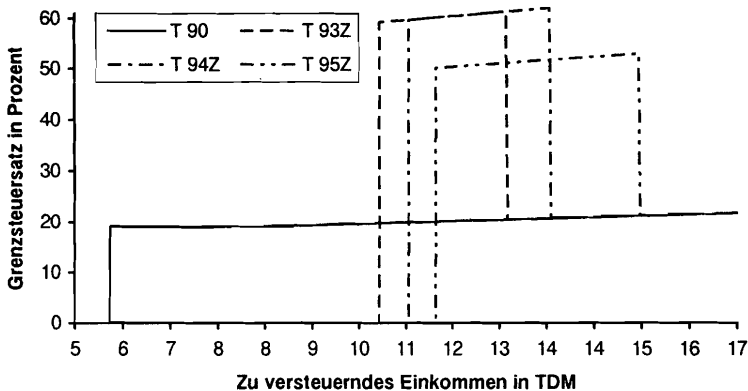
Neben dem Tarif „T 90“ zeigt die Abbildung 1 die in den Jahren 1993 bis 1995 geltenden Übergangstarife „T 93Z“, „T 94Z“, und „T 95Z“ (ohne Solidaritätszuschlag), wobei hier die Identität von zu versteuerndem Einkommen und „Erwerbsbezügen“ unterstellt wird. Die Tarife wurden konstruiert, indem ab einem jeweils festgesetzten Existenzminimum (1993: 10,5 TDM, 1994: 11 TDM, 1995: 11,5 TDM) der Grenzsteuersatz des Tarifs „T 90“ solange mit 3 (1993 und 1994) beziehungsweise 2,5 (1995) vervielfacht wurde, bis die Durchschnittssteuersätze wieder mit demjenigen des Tarifs „T 90“ identisch sind (1993: 12,8 TDM, 1994: 13,6 TDM, 1995: 15,2 TDM). In diesen Bereichen liegen die Grenzsteuersätze 1993 und 1994 höher als 60% und 1995 über 50%, unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags auch

<sup>5</sup> Hier und im folgenden wird auf alle Rundungen des Einkommensteuerrechts verzichtet. Da zum Beispiel das zu versteuernde Einkommen nach § 32a Abs. 2 Einkommensteuergesetz auf volle 54 DM abgerundet wird, hätten andernfalls die Grenzsteuersätze bei jeweils vollen 54 DM einen extrem hohen Wert und wären im übrigen null.

hier teilweise über 60%<sup>6</sup>; dies verdeutlicht Abbildung 2, die den für die Darstellung der Unterschiede relevanten Ausschnitt von Abbildung 1 zeigt.

Grenzsteuersätze von mehr als 50% im unteren Einkommensbereich werfen erhebliche alloкатive und distributive Probleme auf und dürften außer mit haushaltspolitischen Erwägungen kaum zu rechtfertigen sein<sup>7</sup>. Allokativ ergeben sich erhebliche negative Anreizeffekte, nicht zuletzt angesichts des geringen Abstand zur Sozialhilfe. Distributiv haben diese hohen Grenzsteuersätze problematische Implikationen: Vom zusätzlichen Einkommen innerhalb dieses Bereichs muß ein Steuerpflichtiger mehr als doppelt soviel abgeben wie im unmittelbar anschließenden Einkommensbereich.

Abbildung 2: Geltende Grenzsteuersätze in den Jahren 1990 bis 1995 (Ausschnitt)



Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund des Einkommensteuergesetzes.

### 3 Vorschläge für den Einkommensteuertarif 1996

Als Vergleichsmaßstab wird der ab 1990 geltende Tarif „T 90“ verwendet. Die Darstellungen beziehen sich, soweit nicht anders vermerkt, auf die Werte pro Person. Um Angaben für Ehegatten zu erhalten, müssen also die DM-Beträge jeweils verdoppelt werden. Soweit nicht anders angegeben wird auf die Betrachtung des im Zeitraum von Juli 1991 bis Juni 1992 und wiederum ab 1995 erhobenen Solidaritätszuschlags in Höhe von in der Regel 7,5% der Einkommensteuer verzichtet.

<sup>6</sup> Der Solidaritätszuschlag wird zunächst ab einer Bemessungsgrundlage (Einkommensteuer) von 1,3 TDM (entspricht 1995 einem zu versteuernden Einkommen von 14,1 TDM) mit einem Satz von 20% auf jede zusätzliche DM Einkommensteuer erhoben.

<sup>7</sup> So auch Stern [1994a] S. 45.

### 3.1 Die einzelnen Tarifvorschläge

Das Bundesministerium der Finanzen hat im November 1993 eine Kommission beauftragt, unter Beachtung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Möglichkeiten zur Neugestaltung des Tarifs aufzuzeigen. Ein Jahr später hat die nach ihrem Vorsitzenden benannte Bareis-Kommission ihr Gutachten vorgelegt (Einkommensteuer-Kommission [1994]). Sie hat etliche Tarife untersucht<sup>8</sup>, wenngleich in ihrem Gutachten nur drei vorgestellt wurden. Der von der Kommission präferierte Tarif „T 96/1“ sieht ein steuerfreies Existenzminimum in Höhe von 13 TDM und einen Eingangssteuersatz von 22% vor. Ausgehend von diesem Betrag steigt der Grenzsteuersatz linear-progressiv bis auf 53% bei einem zu versteuernden Einkommen von 120 TDM und bleibt dann konstant (Abbildung 3). Die absolute Steuerentlastung gegenüber dem Tarif „T 90“ fällt nach dem Erreichen eines zu versteuernden Einkommens in Höhe des Existenzminimums bis sie ab 120 TDM konstant bleibt (Abbildung 4). Dieser Vorschlag würde nach Angaben der Kommission im Vergleich zum Tarif „T 95Z“ 1996 Steuermindereinnahmen ohne Solidaritätszuschlag in Höhe von 38,7 Mrd. DM (Entstehungsrechnung) beziehungsweise 38,3 Mrd. DM (kassenmäßige Rechnung) bedeuten.<sup>9</sup>

Der Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen [1995] „T BMF 96“ sieht einen extrem steil ansteigenden Grenzsteuersatz im Bereich von 12 TDM bis 15 TDM von 19,5% auf 29% vor. Danach bleibt er konstant bis 43,3 TDM, um dann wiederum linear-progressiv bis auf 53% bei einem zu versteuernden Einkommen von 122,4 TDM anzusteigen. Ab diesem Punkt bleibt der Grenzsteuersatz konstant (Abbildung 3). Während der Grenzsteuersatz im unteren Bereich bis 41 TDM höher als im Tarif „T 90“ ist, ist er danach bis zum Erreichen des Spitzensteuersatzes 0,7 Prozentpunkte geringer. Die absolute Steuerentlastung gegenüber dem Tarif „T 90“ fällt ausgehend vom Existenzminimum bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 41 TDM, um dann bis 122,4 TDM wieder anzusteigen (Abbildung 4). Die Steuerfreiheit des Existenzminimums will das Bundesministerium der Finanzen technisch nicht durch einen Grundfreibetrag lösen, sondern durch eine „außertarifliche Entlastung“, die mit steigendem Einkommen bis auf null bei einem zu versteuernden Einkommen von 43,3 TDM vermindert wird.<sup>10</sup> Nach eigenen Angaben bedeutet dieser

---

<sup>8</sup> Körner [1994] S. 30.

<sup>9</sup> Das Aufkommen nach der Entstehungsrechnung gibt die *für* den jeweiligen Zeitraum gezahlte Steuer an, während bei der kassenmäßigen Rechnung die *in* dem jeweiligen Zeitraum gezahlte Steuer angegeben wird. Während die erste Größe von besonderer Bedeutung für die Steuerpflichtigen ist, ist der Staat vornehmlich an den kassenmäßigen Steuereinnahmen interessiert.

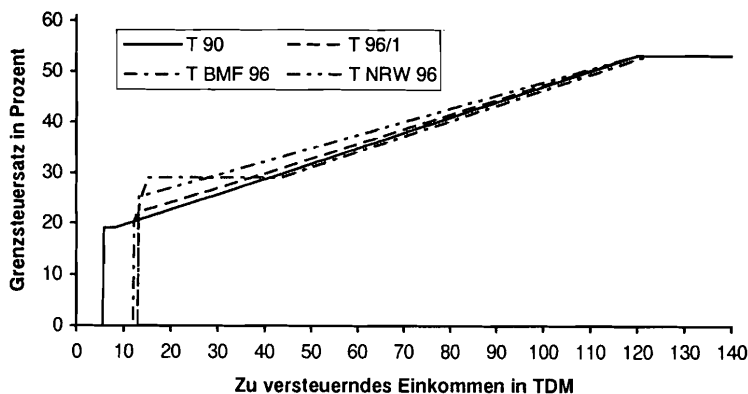
<sup>10</sup> Dieser Vorschlag ist eine Modifikation des bereits im Dezember 1994 vorgestellten Steuertarifs (Bundesministerium der Finanzen [1994]). Dieser sah bedingt durch die Verminderung der „außertariflichen Entlastung“ bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 30 TDM einen teilweise fallenden Grenzsteuersatz vor. Gleichwohl wurden die notwendigen Angaben zur Berechnung des effektiven Verlaufs des Grenzsteuersatzes nicht veröffentlicht und auch nicht auf



Tarif im Haushaltsjahr 1996 im Vergleich zum Tarif „T 95Z“ einen Aufkommensverlust ohne Solidaritätszuschlag in Höhe von 15 Mrd. DM.

Der Tarifvorschlag „T NRW 96“ des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen [o.J.] sieht ein steuerfreies Existenzminimum in Höhe von 13 TDM vor. Ausgehend von diesem Punkt steigt der Grenzsteuersatz linear-progressiv von 25,2% bis auf 53% bei einem zu versteuernden Einkommen von 120 TDM und bleibt dann konstant (Abbildung 3). Der Grenzsteuersatz ist in der progressiven Zone stets höher als der des Tarifs „T 90“. Auch hier ist die absolute Entlastung maximal bei einem zu versteuernden Einkommen in Höhe des Existenzminimums. Danach sinkt sie und schlägt ab einem Einkommen in Höhe von 50 TDM in eine ansteigende Belastung um, die schließlich ab 120 TDM konstant bleibt (Abbildung 4). Nach Angaben des Ministeriums wäre mit einem Aufkommensverlust in Höhe von 17,16 Mrd. DM zu rechnen. Angaben über den Vergleichstarif, die Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags und den Vergleichszeitraum wurden in Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen [o.J.] nicht gemacht.

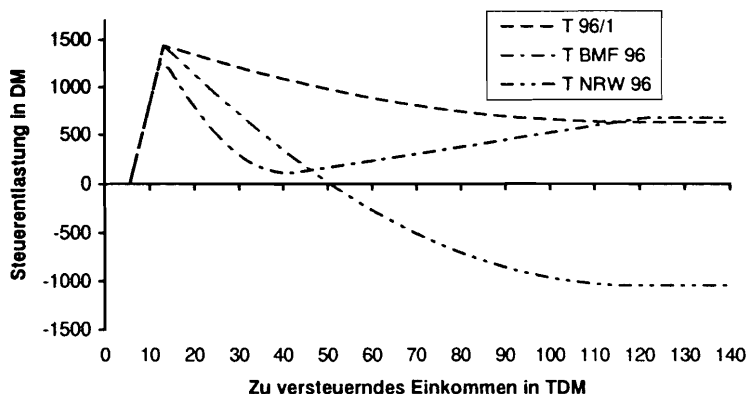
Abbildung 3: Grenzsteuersätze der Tarife „T 90“, „T 96/1“, „T BMF 96“ und „T NRW 96“



Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund des Einkommensteuergesetzes, Einkommensteuer-Kommission [1994], Bundesministerium der Finanzen [1995] und Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen [o.J.].

Nachfrage mitgeteilt. Dementsprechend vielfältig sind die Darstellungen dieses Tarifvorschlages in der Literatur, vgl. z.B. Arbeitskreis Konjunktur [1995] S. 25 und Krause-Junk und von Oehsen [1995] S. 30.

**Abbildung 4: Entlastung bei den Tarifen „T 96/1“, „T BMF 96“ und „T NRW 96“ im Vergleich zum Tarif „T 90“**



Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund des Einkommensteuergesetzes, Einkommensteuer-Kommission [1994], Bundesministerium der Finanzen [1995] und Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen [o.J.].

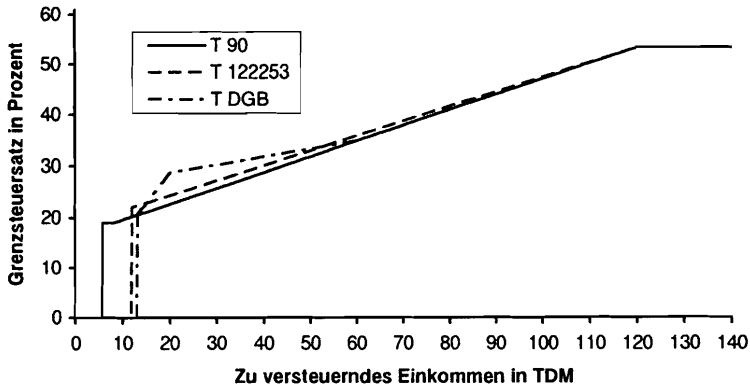
Der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler<sup>11</sup> „T 122253“ sieht ein steuerfreies Existenzminimum in Höhe von 12 TDM und einen Eingangssteuersatz von 22% vor. Der Grenzsteuersatz steigt dann linear-progressiv bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 120 TDM auf 53%. Bei diesem Wert verbleibt er in der anschließenden proportionalen Zone (Abbildung 5). Der Grenzsteuersatz liegt damit in der linear-progressiven Zone durchgängig über demjenigen des Tarifs „T 90“. Gleichwohl werden auch bei diesem Vorschlag alle Steuerzahler entlastet. Dabei fällt die absolute Entlastung ab dem Existenzminimum bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 120 TDM (Abbildung 6). Wie der Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen soll auch bei diesem Tarif die Steuerfreiheit des Existenzminimum durch einen Abzug vom zu versteuernden Einkommen erreicht werden. Die Umsetzung dieses Vorschlags bedeutete nach eigenen Angaben im Vergleich zum Tarif „T 90“ 1996 eine Entlastung ohne Solidaritätszuschlag in Höhe von 32 Mrd. DM.<sup>12</sup>

Der Deutsche Gewerkschaftsbund [1995] präferiert einen Tarif „T DGB 96“ ähnlich dem des Bundesministeriums der Finanzen. In der ersten Zone im Bereich von 13 TDM bis 20 TDM steigt der Grenzsteuersatz linear-progressiv von 20,5% auf 28,7%. In der anschließenden, flacher verlaufenden ebenfalls linear-progressiven Zone steigt der Grenzsteuersatz weiter bis auf 34,8% bei einem zu versteuernden Einkommen von 60 TDM. Ab der anschließenden dritten Zone sind sowohl der Grenz-

<sup>11</sup> Stern [1994a]; vgl. auch Stern [1994b].

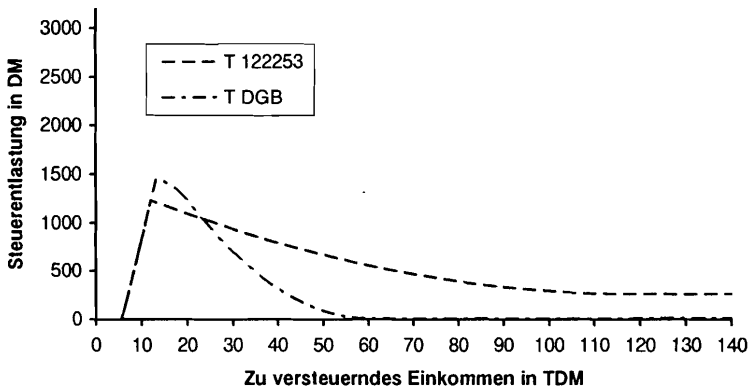
<sup>12</sup> Stern [1994a] S. 64.

Abbildung 5: Grenzsteuersätze der Tarife „T 90“, „T 122253“ und „T DGB 96“



Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund des Einkommensteuergesetzes, Stern [1994a], Deutscher Gewerkschaftsbund [1995] und Auskunft des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung.

Abbildung 6: Entlastung bei den Tarifen „T 122253“ und „T DGB 96“ im Vergleich zum Tarif „T 90“



Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund des Einkommensteuergesetzes, Stern [1994a], Deutscher Gewerkschaftsbund [1995] und Auskunft des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung.

steuersatz als auch der Durchschnittssteuersatz nahezu identisch mit denen des Tarifs „T 90“. Die absolute Entlastung im Vergleich zum Tarif „T 90“ erreicht auch hier bei einem Einkommen in Höhe des Existenzminimums ihr Maximum und fällt dann bis zu einem Einkommen von 60 TDM bis auf null (Abbildung 6). Unter Gegenrechnung von Mehreinnahmen durch Anhebung des Spitzensteuersatzes für gewerbliche Einkünfte würde die Verwirklichung des DGB-Vorschlages nach eigenen Angaben Min-

dereinnahmen in Höhe von 21 Mrd. DM bedeuten. Wie auch beim Vorschlag des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen fehlen für diesen Tarif in Deutscher Gewerkschaftsbund [1995] Angaben über den Vergleichstarif, die Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags und den Vergleichszeitraum.

Die einzelnen Tarifvorschläge sind nochmals mit ihrem Grenzsteuersatz, dem Durchschnittssteuersatz und dem Steuerbetrag im Anhang in den Abbildungen A2 bis A6 dargestellt.

### 3.2 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Tarifvorschläge

Den vorliegenden Vorschlägen zur Gestaltung des Steuertarifs ab 1996 ist gemein, daß sie ausschließlich lineare und linear-progressive Zonen aufweisen.<sup>13</sup> Alle Vorschläge wollen den Spitzensteuersatz bei 53% belassen und sehen keine signifikante Änderung des Einkommens vor, ab dem dieser erhoben wird. Keiner der Vorschläge stellt das Splittingverfahren in Frage.

Die Tarife lassen sich bezüglich ihrer Struktur in zwei Gruppen einteilen. Eine Gruppe von Tarifen hat eine linear-progressive Zone bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 120 TDM, die ab diesem Betrag stetig in eine Zone mit einem konstanten Grenzsteuersatz von 53% übergeht. Diese Tarife sind determiniert durch die Höhe des Grundfreibetrages (Existenzminimums) und des Eingangssteuersatzes. Zu dieser Gruppe gehören der Vorschlag der Einkommensteuer-Kommission, des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen und des Bundes der Steuerzahler.

Eine zweite Gruppe sieht vier Zonen vor. Die erste ist stets eine relativ schmale linear-progressive Zone mit rasch steigenden Grenzsteuersätzen. Es folgt eine etwas breitere Zone mit geringer steigenden oder sogar konstanten Grenzsteuersätzen. Die dritte Zone ist wiederum eine linear-progressive mit stärker steigenden Grenzsteuersätzen als in der zweiten, jedoch geringer wachsenden als in der ersten Zone. Schließlich folgt eine (obere) Proportionalzone mit einem Grenzsteuersatz von 53%. Zu dieser Gruppe gehören die Vorschläge des Bundesministeriums der Finanzen und des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

Aufgrund des steilen Anstiegs des Grenzsteuersätze unmittelbar nach dem Erreichen des Existenzminimums implizieren diese Tarife im unteren Bereich bis hin zu mittleren Einkommen (41 TDM beim Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen,

---

<sup>13</sup> Bomsdorf [1995] S. 2 schlägt demgegenüber einen exponentiellen Tarif der Form  $c \cdot x^a$  vor, wobei  $a$  und  $c$  Konstanten und  $x$  das zu versteuernde Einkommen oberhalb des Existenzminimums ist. Da kein expliziter Tarifvorschlag gemacht wird, sondern lediglich fünf mögliche Varianten dieses Tarifs exemplarisch dargestellt werden, wird diese Variante im folgenden nicht berücksichtigt.

60 TDM bei dem des Deutschen Gewerkschaftsbundes) sehr viel höhere Grenzsteuersätze als nach dem Tarif „T 90“. Dies kann unter dem Gesichtspunkt des Arbeitsanreizes nicht erwünscht sein. Dies betrifft sowohl die Entscheidung über das Arbeitsangebot überhaupt als auch den zeitlichen Umfang eines bestehenden Arbeitsverhältnisses. Gerade im unteren Bereich treffen Erwerbseinkommen häufig mit einkommensabhängigen Transferleistungen zusammen (Sozialhilfe, Wohngeld, Leistungen der Ausbildungsförderung, ermäßigter Eintritt in öffentlichen Einrichtungen, verbilligte Benutzung des öffentlichen Nahverkehrs, Befreiung von den Rezeptgebühren etc.), so daß der effektive Grenzsteuersatz, das heißt unter Berücksichtigung des Wegfalls von Transfers, nur sehr unzureichend mit dem Einkommensteuertarif beschrieben wird.

Nach der technischen Umsetzung der Steuerfreiheit des Existenzminimums lassen sich ebenfalls zwei Gruppen unterscheiden. Während die einen die naheliegende Möglichkeit eines entsprechenden tariflichen Grundfreibetrages wählen, wollen das Bundesministerium der Finanzen und der Bund der Steuerzahler dies durch eine Verminderung des zu versteuernden Einkommens erreichen, die im Vorschlag des Ministeriums mit zunehmenden Einkommen bis auf null abgebaut wird. Zunächst ist eine derartige Ausgestaltung inhaltlich bedeutungslos; sie könnte jedoch zumindest beim Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen bei einer Erhöhung des Existenzminimums wichtig werden, wenn anstelle eines Grundfreibetrages nur die „außertarifliche Entlastung“ angehoben wird, so daß Bezieher höherer Einkommen nur in geringem Umfang oder überhaupt nicht dadurch begünstigt werden.

Ein weiteres wichtiges Unterscheidungskriterium ist die Höhe des steuerfreien Existenzminimums. Während einige der Vorschläge lediglich ein steuerfreies Existenzminimum für einen Alleinstehenden in Höhe von 12 TDM (Bundesministerium der Finanzen und Bund der Steuerzahler) vorsehen, wollen andere 13 TDM von der Besteuerung freistellen (Einkommensteuer-Kommission, Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen und Deutscher Gewerkschaftsbund).

Das Niveau von 12 TDM erscheint verfassungsrechtlich sehr problematisch. Das Bundesverfassungsgericht hat detailliert ausgeführt, wie das Existenzminimum zu berechnen ist.<sup>14</sup> Es sieht den sozialhilferechtlichen Bedarf als Minimum an, wobei im Rahmen der Typisierung des Einkommensteuerrechts dies nicht für jeden, sondern lediglich für möglichst alle gelten muß. Eine Ausnahme bilden aufgrund der großen Streuung die Aufwendungen für die Wohnung: Hier soll die Orientierung an einem unteren Wert zulässig sein, wenn ergänzende, individuell bemessene Sozialleistungen zur Verfügung gestellt werden. Das Gericht bezieht neben dem Sozialhilfe-Regelsatz und der Warmmiete auch einmalige Hilfen zum Lebensunterhalt und den Mehrbedarfzuschlag für Erwerbstätige in die Berechnung ein.

---

<sup>14</sup> Bundesverfassungsgericht [1992] S. 171f.

Die Einkommensteuer-Kommission [1994] berechnet auf der Basis der Ausführungen des Gerichts ein äußerst knapp kalkuliertes Existenzminimum in Höhe von 11,8 TDM für 1994, fortgeschrieben auf 13 TDM für 1996. Bei der Berechnung des Existenzminimums wurde lediglich ein Zuschlag in Höhe von 15% (anstatt 20%) auf den Sozialhilfe-Regelsatz für einmalige Hilfen zum Lebensunterhalt angesetzt. Die Mehrbedarfszuschläge für Erwerbstätige, die inzwischen in ein anrechnungsfreies Einkommen umgewandelt wurden, wurden überhaupt nicht berücksichtigt (§ 76 Abs. 2a Bundessozialhilfegesetz; die Rechtsverordnung nach § 76 Abs. 3 Bundessozialhilfegesetz wurde noch nicht erlassen). Eine niedrige Miete konnte angesetzt werden, indem von einem 2- oder Mehr-Personen-Haushalt als „typischer Wohnform“ ausgegangen wurde.

Demgegenüber berechnet die Bundesregierung, die in dem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht Stellung genommen hat, auf der Grundlage der Berechnungsweise des Gerichts bereits für 1992 ein Existenzminimum in Höhe von 12,4 TDM.<sup>15</sup> Auch das Gericht kommt zu dem Schluß, daß der durchschnittliche Sozialhilfe-Bedarf eines Alleinstehenden 1992 je nach der Berechnungsmethode rund 12 TDM oder rund 14 TDM beträgt.<sup>16</sup> Mithin dürfte eine Senkung des steuerfreien Existenzminimums 1996 unter die Grenze von 13 TDM verfassungswidrig sein. Vielmehr ist auch dieser Betrag bereits so knapp kalkuliert, daß auch er möglicherweise verfassungsrechtlich nicht haltbar ist.

Der Entlastungsvergleich mit dem Tarif „T 90“ zeigt, daß alle Vorschläge bis auf den Tarif „T BMF 96“ eine mit dem Einkommen sinkende Entlastung vorsehen, wobei der Tarif „T NRW 96“ als einziger im oberen Einkommensbereich auch eine Belastung erzeugt. Von den vier Tarifen mit durchgehend sinkender Entlastung sieht der Tarif „T 96/1“ durchgehend die größte Entlastung vor. Etwas geringer ist sie bedingt durch das geringere steuerfreie Existenzminimum nach dem Tarif „T 122253“. Zu Beginn über und anschließend unter dieser Entlastung liegen die Tarife „T DGB 96“ und „T NRW 96“. Die beiden letztgenannten Tarife unterscheiden sich signifikant bei einem Einkommen unmittelbar oberhalb des Existenzminimums und dann erst wieder ab einem zu versteuernden Einkommen von etwa 50 TDM. Während der Tarifvorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes ab diesem Einkommen identisch mit dem Tarif „T 90“ ist, ist beim Tarif „T NRW 96“ eine Belastung vorgesehen. Die Entlastung des Tarifs „T BMF 96“, die bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 41 TDM fällt und dann wieder steigt, dürfte kaum begründbar sein.

---

<sup>15</sup> Bundesverfassungsgericht [1992] S. 174.

<sup>16</sup> Bundesverfassungsgericht [1992] S. 175; vgl. auch Thormählen und Specht [1993].

### 3.3 Variationen der Tarifvorschläge

Die entgegengesetzten Ziele eines Einkommensteuertarifs, hohes Steueraufkommen, hohes steuerfreies Existenzminimum und niedrige Grenzsteuersätze, lassen sich nicht alle gleichzeitig verwirklichen. Wie dargelegt, scheint in diesem Spannungsfeld der Tariftyp „linear-progressiver Tarif mit oberer Proportionalzone“ von den hier untersuchten am ehesten geeignet zu sein. Gleichwohl hat der Vorschlag der Einkommensteuer-Kommission, der die Ziele vergleichsweise hohes steuerfreies Existenzminimum und relativ niedrige Grenzsteuersätze miteinander verbindet, den Nachteil, mit den höchsten Steuermindereinnahmen verbunden zu sein, insbesondere sieht der Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen wohl einen erheblich geringeren Aufkommensverlust vor. Ausgehend von diesem Tarif soll daher nach Varianten gesucht werden, die zu geringeren Steuermindereinnahmen führen. Dazu können die Höhe des steuerfreien Existenzminimums und des Eingangssteuersatzes variiert werden. Eine Senkung des steuerfreien Existenzminimums scheidet wegen der genannten verfassungsrechtlichen Bedenken aus. Überdies würde die Senkung (auf 12 TDM) ohnehin zum bereits vorgestellten Vorschlag des Bundes der Steuerzahler führen.

Die andere Variation, wiederum ausgehend vom Vorschlag der Einkommensteuer-Kommission, eine Erhöhung des Eingangssteuersatzes (auf 25,2%), führt zum Vorschlag des Landes Nordrhein-Westfalen. Dieser Vorschlag könnte sich haushaltspolitisch als gangbarer Weg erweisen. Gleichwohl ist der Eingangssteuersatz mit 25,2% bereits sehr hoch, möglicherweise sogar so hoch, daß er signifikante negative Anreizwirkungen entfaltet. Daher besteht weiterer Bedarf für Alternativen mit geringeren Steuermindereinnahmen.<sup>17</sup>

Eine weitere Möglichkeit besteht in der Beschränkung des Ehegatten-Splittings, im Extremfall dessen Abschaffung. Bei nicht fallenden Grenzsteuersätzen kann das Splittingverfahren als optimale Ausnutzung eines unbegrenzten Realsplittings betrachtet werden. Beim unbegrenzten Realsplitting kann ein Steuerpflichtiger seinem Ehegatten in beliebiger Höhe positives zu versteuerndes Einkommen übertragen. Bei einem nicht-degressiven Steuertarif ist die optimale Wahl zur Minimierung der Gesamtsteuerlast die gleichmäßige Verteilung des Einkommens auf beide Ehepartner. Als Alternative zum unbegrenzten könnte ein begrenztes Realsplitting dienen. Dabei wird die Übertragung von steuerpflichtigem Einkommen der Höhe nach begrenzt. Eine solche Grenze kann sich an der Höhe des übertragenden Einkommens oder am Gesamteinkommen des Empfängers orientieren. Eine andere Möglichkeit besteht in einem Splitting mit einer geringeren Gewichtung als „2“. Beispielsweise könnten Ehegatten anstelle mit dem doppelten Steuerbetrag für die Hälfte des gemeinsamen zu versteuernden Einkommens mit dem 1,8fachen des Steuerbetrages für 5/9 dieses Ein-

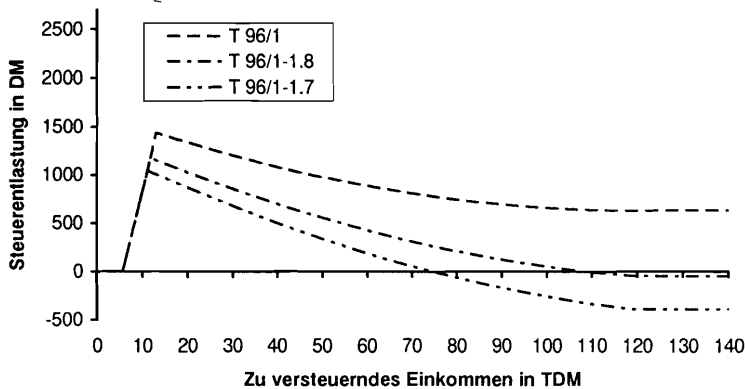
---

<sup>17</sup> Eine bereits erwähnte, jedoch hier nicht näher untersuchte Möglichkeit besteht natürlich in der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage.

kommens veranlagt werden. Schließlich gibt es noch die Möglichkeit, das Existenzminimum für Ehegatten unter das Doppelte desjenigen für Alleinstehende zu senken, und im übrigen den Steuertarif entsprechend nach „links“ zu verschieben.<sup>18</sup> Dies könnte mit der Haushaltsersparnis (für den existenznotwendigen Bedarf) begründet werden.

Da die Einschränkung oder gar Abschaffung des Ehegattensplittings schnell an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen dürfte, soll hier nur die wohl mildeste Variante, die Senkung des steuerfreien Existenzminimums, untersucht werden. Gegebenenfalls könnte durch die Beibehaltung der Option für eine getrennte Veranlagung sichergestellt werden, daß sich Ehegatten keinesfalls schlechter stellen als zwei vergleichbare Alleinstehende, wenngleich diese Option im folgenden nicht explizit betrachtet wird.

**Abbildung 7: Entlastung für Ehegatten bei den Tarifen „T 96/1“, „T 96/1-1.8“ und „T 96/1-1.7“ im Vergleich zum Tarif „T 90“**



Anmerkung: Dargestellt ist die Entlastung pro Ehegatten, das Einkommen ist also die Hälfte des gemeinsamen Einkommens und die Steuerentlastung ist ebenfalls die Hälfte der gemeinsamen Steuerentlastung.

Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund Einkommensteuer-Kommission [1994].

Ausgehend vom Vorschlag der Einkommensteuer-Kommission muß eine Entscheidung über die Höhe des gemeinsamen Existenzminimums für Ehegatten gefällt werden. Soll die Höhe des gemeinsamen Existenzminimums aus demjenigen für Alleinstehende abgeleitet werden, kann als Anhaltspunkt zum Beispiel die Gewichtung der Sozialhilfe-Regelsätze (nach § 2 Abs. 3 der Regelsatzverordnung werden volljährige Haushaltsangehörige relativ zum Haushaltsvorstand mit 0,8 gewichtet) oder diejenige

<sup>18</sup> Ähnliche Tarife haben bereits Teichmann [1993] und Meinhardt, Teichmann und Wagner [1994] untersucht.



des Statistischen Bundesamtes zur Berechnung von Äquivalenzeinkommen (0,7)<sup>19</sup> verwendet werden. Es ergäbe sich ein steuerfreies Existenzminimum für gemeinsam veranlagte Ehegatten in Höhe von 23,4 TDM (Tarif „T 96/1-1.8“) beziehungsweise 22,1 TDM (Tarif „T 96/1-1.7“). Oberhalb dieses Existenzminimums würde sich der Grenzsteuersatz für Ehepaare um die Differenz zwischen dem Existenzminimum für Alleinstehende und der Hälfte des gemeinsamen Existenzminimums nach „links“ verschieben. Die absolute Entlastung gegenüber dem Tarif „T 90“ fällt ausgehend vom Existenzminimum und wird ab einem zu versteuernden Einkommen je Ehegatte von 109,3 TDM beziehungsweise 74,7 TDM zu einer bis 120 TDM steigenden Belastung (Abbildung 7).

## 4 Kosten der Einkommensteuertarife

### 4.1 Methodische Hinweise

Zur Schätzung der Steuermindereinnahmen konnte für das Bundesgebiet West auf erste veröffentlichte Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 1989 zurückgegriffen werden.<sup>20</sup> Aus ihr ergibt sich die klassierte Verteilung des zu versteuernden Einkommens der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen im Jahr 1989 getrennt nach Grund- und Splittingtabelle. In jeder Klasse ist die Summe des zu versteuernden Einkommens und die Summe der festgesetzten Steuer angegeben. Aus diesen Angaben wurde eine Verteilung des zu versteuernden Einkommens abgeleitet. Dabei wurde innerhalb der Klassen eine Gleichverteilung angenommen, soweit dem die Angaben über die Summe des zu versteuernden Einkommens in der jeweiligen Klasse nicht entgegenstehen. Anhand des 1989 geltenden Steuertarifs wurde für jede Klasse das Steueraufkommen berechnet. Da neben dem zu versteuernden Einkommen und dem Steuertarif weitere Größen, zum Beispiel die dem Progressionsvorbehalt unterliegenden Leistungen und Auslandseinkünfte, die festzusetzende Einkommensteuer bestimmen, stimmen berechnete und tatsächlich Steuer in jeder Klasse nur näherungsweise überein. Daher wurde für jede Klasse, getrennt für die Grund- und Splittingtabelle, ein Korrekturfaktor berechnet.

Für die Fortschreibung des zu versteuernden Einkommens im Bundesgebiet West von 1989 auf 1996 wurde auf die Entwicklung dieser Größe im Zeitraum 1986 (dem Zeitpunkt der vorletzten Einkommensteuerstatistik) bis 1989 und auf die Entwicklung und Prognose gesamtwirtschaftlicher Eckdaten von 1986 bis 1996 zurückgegriffen. Zunächst wurde das zu versteuernde Einkommen anhand der Entwicklung der Brutto-lohn- und -gehaltssumme und der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen der privaten Haushalte (Inländerkonzept) aus der Volkswirtschaftlichen

---

<sup>19</sup> Spies [1992] S. 425.

<sup>20</sup> Statistisches Bundesamt [1994]. Die entsprechende Fachserie 14 Reihe 7.1 des Statistischen Bundesamtes war bei Abschluß dieser Arbeit noch nicht verfügbar.

Gesamtrechnung mit derjenigen des zu versteuernden Einkommens im Zeitraum 1986 bis 1989 verglichen. Dabei ergab sich jahresdurchschnittlich eine um etwa einen Prozentpunkt stärkere Steigerung des zu versteuernden Einkommens. Daher wurde das zu versteuernde Einkommen für den Zeitraum 1989 bis 1996 mit der um einen entsprechenden Zuschlag erhöhten (prognostizierten) Entwicklung dieser Größen fortgeschrieben (Tabelle 1).

Die Zahl der Steuerpflichtigen im Bundesgebiet West wurde mit der (prognostizierten) Entwicklung der erwerbstätigen Inländer fortgeschrieben. Ein entsprechender Vergleich mit der Entwicklung von 1986 bis 1989 zeigt zwar, daß zumindest die Zahl der nach der Grundtabelle veranlagten Steuerpflichtigen erheblich stärker gestiegen ist (9,2% statt 3% Wachstum bei der Erwerbstätigkeit), gleichwohl erschien eine entsprechende Entwicklung für den Zeitraum 1989 bis 1996 wenig plausibel. Daher wurde die (voraussichtliche) Entwicklung der Erwerbstätigkeit für die Fortschreibung der Zahl der Steuerpflichtigen zugrundegelegt (Tabelle 1).

Die für die Fortschreibung notwendige Annahme der Strukturkonstanz der zu versteuernden Einkommen ist natürlich problematisch, insbesondere durch die Rezession 1992/93 könnte es zu Verschiebungen gekommen sein. Gleichwohl war sowohl 1989 wie voraussichtlich auch 1996 eine Zeit wirtschaftlicher Prosperität. Insoweit könnten sich die 1992/93 vermutlich eingetretenen Strukturverschiebungen wieder zurückgebildet haben.

**Tabelle 1: Faktoren für die Fortschreibung maßgeblicher Größen auf 1996**

	Bundesgebiet West	Bundesgebiet Ost
Basisjahr	1989	1992
Zu versteuerndes Einkommen	1.464	1.329
Steuerpflichtige	1.036	0.999
Zu versteuerndes Einkommen je Steuerpflichtigen	1.414	1.331

Quelle: Eigene Schätzungen aufgrund Sachverständigenrat [1994], OECD [1994], Deutsche Bundesbank [1995] und Strohm [1995].

Für das Bundesgebiet Ost mußte angesichts der mangelnden Verfügbarkeit offizieller Daten auf das Sozio-ökonomische Panel für das Bundesgebiet Ost zurückgegriffen werden. Das Panel ist eine jährliche Haushaltsbefragung.<sup>21</sup> Die letzten verfügbaren Daten sind diejenigen für 1992, das daher als Basisjahr gewählt wurde. Da das Auf-

<sup>21</sup> Zum Sozio-ökonomischen Panel vgl. Projektgruppe Panel [1993].

kommen aus der veranlagten Einkommensteuer in den neuen Ländern aufgrund zahlreicher steuerlicher Vergünstigungen vernachlässigbar klein beziehungsweise negativ ist, wurden lediglich die Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit unter Berücksichtigung des Progressionsvorbehalts in die Analyse einbezogen (Tabelle 1).

Im Sozio-ökonomischen Panel sind nicht alle Angaben für eine verlässliche Berechnung der Einkommensteuer enthalten. Für den Familienzusammenhang mußte insbesondere angenommen werden, daß außerhalb des Haushalts keine für die Steuerberechnung relevanten Personen (Ehegatte, Kinder) leben. Innerhalb des Haushalts, insbesondere in größeren, mußten etliche Annahmen für die Zuordnung von Ehegatten und Kindern getroffen werden. Für die Berechnung des Einkommens wurden die retrospektiv erhobenen sogenannten kalendarischen Angaben verwendet. Aus ihnen läßt sich für verschiedenen Einkommensarten ein Jahreseinkommen ermitteln. Hier wurden, wie bereits erwähnt, nur Einkünfte aus unselbständiger Tätigkeit und Lohnersatzleistungen verwendet. Unter Berücksichtigung des Splittingverfahrens und von Kinderfreibeträgen wurde die Einkommensteuer ermittelt.

Die Fortschreibung des zu versteuernden Einkommens im Bundesgebiet Ost auf 1996 erfolgte entsprechend der Basis anhand der (voraussichtlichen) Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme (Inländerkonzept) aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Dementsprechend wurde auch die Zahl der Steuerpflichtigen mit der (prognostizierten) Entwicklung der Arbeitnehmer (Inländerkonzept) fortgeschrieben (Tabelle 1). Auch hier mußte wiederum die problematische Annahme der Strukturkonstanz getroffen werden.

Kontrollrechnungen haben gezeigt, daß bei gegebener Fortschreibung des zu versteuernden Einkommens die Art der Fortschreibung der Zahl der Steuerpflichtigen nur einen geringen Einfluß auf die Ergebnisse ausübt.

Auf eine Fortschreibung der Kinder- und Haushaltsfreibeträge wurde verzichtet, da sich im Vergleich zum Basisjahr jeweils kaum Veränderungen bei der Anzahl dieser Freibeträge ergeben werden. Hierfür wurde die Kindergeldstatistik der Bundesanstalt für Arbeit herangezogen (Kindergeldberechtigte und Kinder). Eine detailliertere Fortschreibung der Bemessungsgrundlage anhand der zahlreichen institutionellen Änderungen war im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. Auch war es nicht möglich, die bereits erörterten Anreizeffekte zu berücksichtigen. Je gravierender die Änderung des Steuertarifs ist, desto größer fällt natürlich auch die Wirkung im Vergleich zum Status quo aus. Daher sind die Ergebnisse nur mit dieser Einschränkung vergleichbar.

## 4.2 Ergebnisse

Für die vorgeschlagenen Tarife wurden die resultierenden Steuermindereinnahmen im Jahr 1996 ermittelt. Vergleichsmaßstab war jeweils die voraussichtlich im Jahr 1996 nach dem ab 1990 geltenden Tarif entstehende Steuer ohne Solidaritätszuschlag. Die Ergebnisse sind getrennt nach dem Bundesgebiet West und Ost in Tabelle 2 zusammengefaßt. Zur Ermittlung der Steuermindereinnahmen einschließlich des Solidaritätszuschlags sind die Werte jeweils um etwa 7,5% zu erhöhen.

**Tabelle 2: Steuermindereinnahmen der Realisierung verschiedener Tarifvorschläge 1996 ohne Solidaritätszuschlag im Vergleich zum Tarif „T 90“ in Mrd. DM (Entstehungsrechnung)**

Tarif	Durchgeführte Schätzung			Eigene Angaben
	Bundesgebiet West	Bundesgebiet Ost	Deutschland	Deutschland
T 96/1	34,4	7,8	42,2	38,7
T BMF 96	14,8	4,1	18,9	15
T NRW 96	15,9	5,5	21,4	17,16
T 122253	26,4	6,3	32,7	32
T DGB 96	19,5	5,8	25,3	21
T 96/1-1.8	26,7	6,4	33,1	-
T 96/1-1.7	22,8	5,7	28,5	-

Anmerkung: Bundesgebiet West berechnet aufgrund der Struktur des zu versteuernden Einkommens der Einkommensteuerstatistik 1989; Bundesgebiet Ost berechnet aufgrund der Angaben des Sozio-ökonomischen Panels für 1992; im Bundesgebiet Ost wurden nur Einkommen aus unselbstständiger Tätigkeit und der Progressionsvorbehalt berücksichtigt; ohne Solidaritätszuschlag; bei den „eigenen Angaben“ handelt es sich um die methodisch nicht unbedingt vergleichbare Schätzungen der Vorschlagenden.

Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund der Angaben im Sozio-ökonomischen Panel für das Bundesgebiet Ost für das Jahr 1992, Statistisches Bundesamt [1994] S. 546, Einkommensteuergesetz, Einkommensteuer-Kommission [1994], Bundesministerium der Finanzen [1995], Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen [o.J.], Stern [1994a], Deutscher Gewerkschaftsbund [1995] und Auskunft des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung.

Zunächst zeigt ein Vergleich der hier ermittelten Steuermindereinnahmen, daß sie mit Ausnahme des Vorschlags des Bundes der Steuerzahler etwa um 3,5 bis 4,5 Mrd. DM über den in den einzelnen Reformvorschlägen veranschlagten liegen. Bei diesen Vergleichen ist jedoch zu berücksichtigen, daß weder die Vergleichbarkeit der Angaben untereinander noch mit den hier berechneten Steuermindereinnahmen gesichert ist. Insbesondere können sich Differenzen ergeben, weil im Gegensatz zum hier gewählten Vorgehen der Solidaritätszuschlag berücksichtigt, das kassenmäßige Aufkommen betrachtet wird, oder der Vergleichstarif ein anderer ist. Eine Ausnahme

bildet wiederum der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler: Deren Angaben sind methodisch vergleichbar. Wird bei den Vorschlägen der Einkommensteuer-Kommission und des Bundesministeriums der Finanzen entsprechend den Berechnungen der Vorschlagenden der Tarif „T 95Z“ als Vergleichsmaßstab gewählt, so ergeben sich Steuermindereinnahmen in Höhe von 37,9 Mrd. DM bzw. 14,6 Mrd. DM. Für die Berechnung mußte jedoch angenommen werden, daß die Erwerbsbezüge dem zu versteuernden Einkommen entsprechen, so daß die Steuermindereinnahmen unterschätzt werden. Wie bereits erwähnt, fehlen Angaben zum Vergleichsmaßstab bei den Vorschlägen des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen und des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

Von den untersuchten Tarifen ist im Hinblick auf die Höhe des steuerfreien Existenzminimums, den Eingangssteuersatz und die Tarifstruktur der Vorschlag der Einkommensteuer-Kommission zu präferieren. Gleichzeitig ist dieser Vorschlag jedoch auch derjenige, der mit den höchsten Steuermindereinnahmen verbunden wäre. Wie bereits dargestellt, kommen als mögliche Alternativen die Tarife „T 96/1-1.8“ und „T 96/1-1.7“ mit einem geringeren Existenzminimum für gemeinsam veranlagte Ehegatten und einem höheren Steueraufkommen in Betracht. So könnte zur Erhöhung des Steueraufkommens um etwa 9 Mrd. DM im Vergleich zum Tarif „T 96/1“ anstelle einer allgemeinen Senkung dieses Existenzminimums auf 12 TDM alternativ nur dasjenige für Ehepaare auf 23,4 TDM gesenkt werden. Allerdings ist dieses Vorgehen ungeeignet, um zu einem Steueraufkommen in der Größenordnung des Tarifs „T NRW 96“ oder sogar „T BMF 96“ zu erreichen, weil dann das steuerfreie Existenzminimum für Ehepaare zu weit abgesenkt werden müßte. Die Beibehaltung eines linear-progressiven Tarifs mit einer oberen Proportionalzone kann dann entweder nur durch einen hohen Eingangssteuersatz oder eine weitergehende Einschränkung des Ehegattensplittings erreicht werden.

Die Steuermindereinnahmen verschiedener linear-progressiver Tarife bei Variation des Eingangssteuersatzes und des steuerfreien Existenzminimums sind in Tabelle 3 dargestellt. Es zeigt sich, daß eine Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums um 1 TDM etwa neun bis zehn Mrd. DM und eine Senkung des Eingangssteuersatzes um einen Prozentpunkt etwa sechs bis sieben Mrd. DM Steuermindereinnahmen verursachen würde.<sup>22</sup> Wie zu erwarten war, sind ausgehend vom Tarif „T 96/1“ Variationen

---

<sup>22</sup> Stern [1994a] S. 56 weist bei vergleichbarer Konzeption, jedoch einschließlich des Solidaritätszuschlags, für eine Erhöhung des Grundfreibetrages um 1 TDM Mindereinnahmen in Höhe von etwa neun bis elf Mrd. DM und Mehreinnahmen durch die Anhebung des Eingangssteuersatzes um einen Prozentpunkt in Höhe von sieben bis acht Mrd. DM aus. Unter Berücksichtigung des durch den Solidaritätszuschlag bedingten Unterschied, stimmen diese Angaben mit den hier errechneten weitgehend überein. Außerdem beziffert er die Folgen einer Variation des Einkommens, ab dem der Spitzensteuersatz gilt, um 10 TDM mit etwa fünf bis sechs Mrd. DM für das Steueraufkommen und die Variation des Spitzensteuersatzes um einen Prozentpunkt mit rund drei Mrd. DM.

mit einem höheren steuerfreien Existenzminimum oder einem geringeren Eingangssteuersatz unter haushaltspolitischen Gesichtspunkten kaum realisierbar.

**Tabelle 3: Steuermindereinnahmen der Realisierung verschiedener Tarifvarianten 1996 ohne Solidaritätszuschlag im Vergleich zum Tarif „T 90“ in Mrd. DM (Entstehungsrechnung)**

Eingangssteuersatz	Steuerfreies Existenzminimum		
	12 TDM	13 TDM	14 TDM
19%	53,5	62,1	70,4
22%	32,7 <sup>a</sup>	42,2 <sup>b</sup>	51,4
25%	12,1	22,3 <sup>c</sup>	32,2
	<sup>a</sup> Identisch mit Tarif „T 122253“ <sup>b</sup> Identisch mit Tarif „T 96/1“ <sup>c</sup> Ähnlich dem Tarif „T NRW 96“		

Anmerkung: Die Tarife haben alle eine linear-progressive Zone vom Eingangssteuersatz bis zu einem 53% bei 120 TDM und darüber eine proportionale Zone mit einem Grenzsteuersatz ebenfalls in Höhe von 53%; vgl. im übrigen auch die Anmerkungen zu Tabelle 2.

Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund der Angaben im Sozio-ökonomischen Panel für das Bundesgebiet Ost für das Jahr 1992, Statistisches Bundesamt (1994) S. 546, Einkommensteuergesetz.

## 5 Schlußbemerkung

Die Neugestaltung des Einkommensteuertarifs ab 1996 sollte ein angemessenes Existenzminimum, d.h. entsprechend der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts mindestens 13 TDM, steuerfrei stellen. Gleichzeitig sollten aus allokativen Gesichtspunkten die Grenzsteuersätze insbesondere im unteren Einkommensbereich nur maßvoll steigen. Der Vorschlag der Einkommensteuer-Kommission erfüllt diese Anforderungen, ist jedoch mit 42,2 Mrd. DM Steuermindereinnahmen ohne Solidaritätszuschlag sehr kostspielig. Eine Senkung des steuerfreien Existenzminimums führt zum Vorschlag des Bundes der Steuerzahler, jedoch erscheint nicht zuletzt im Hinblick auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts eben jene Senkung nicht möglich zu sein. Eine Erhöhung des Eingangssteuersatzes führt zum ebenfalls kostengünstigeren Vorschlag des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. Doch auch diese Variation ist wegen ihrer negativen Anreizwirkungen problematisch. Das gleiche gilt für die vergleichsweise billigen Vorschläge des Bundesministeriums der Finanzen und des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

Es hat sich gezeigt, daß die in den einzelnen Reformvorschlägen gemachten Angaben über die Höhe der Steuermindereinnahmen meist 3,5 bis 4,5 Mrd. DM niedriger als die hier berechneten sind. Eine Ausnahme bildet mit einer Differenz von weniger als 1 Mrd. DM lediglich der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler. Ein Teil dieser Unterschiede ist jedoch methodisch bedingt.

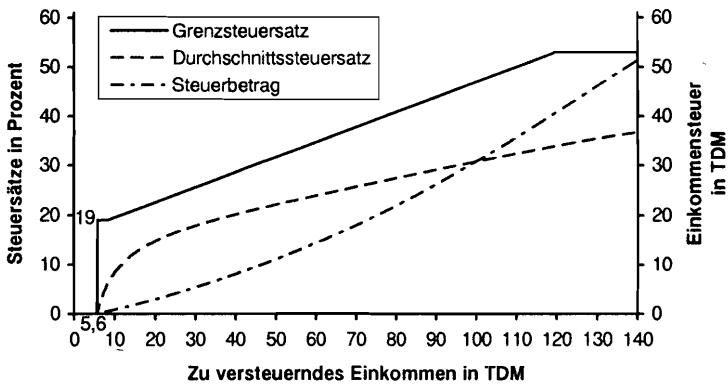
Als Variante zum relativ teuren Vorschlag der Einkommensteuer-Kommission wurde die Senkung des steuerfreien Existenzminimums für gemeinsam veranlagte Ehegatten untersucht. Durch eine Senkung auf 180% des Existenzminimums für Alleinstehende lassen sich so etwa neun Mrd. DM einsparen. Eine Senkung auf 170% ließe ein weiteres Steuermehraufkommen von etwa 4,5 Mrd. DM realisieren.

Ausgehend von linear-progressiven Tarifen wurde ermittelt, daß eine Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums um 1.000 DM etwa neun bis zehn Mrd. DM und eine Senkung des Eingangssteuersatzes um drei Prozentpunkte etwa sechs bis sieben Mrd. DM Steuermindereinnahmen verursachen würde.

Die konsistente Gestaltung des Steuertarifs und von (einkommensabhängigen) Transfers können abschließend nur gemeinsam beurteilt werden. Eine gemeinsame Untersuchung der Sozialhilfe bzw. einer sie ersetzenden Leistung und des Einkommensteuertarifs bleibt einer späteren Analyse vorbehalten.

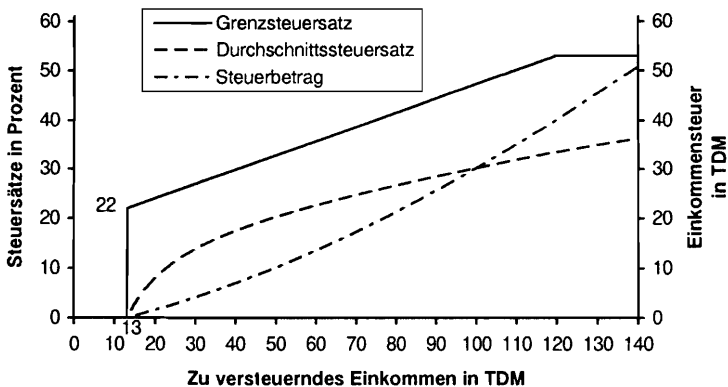
# Anhang: Schematische Darstellung der Einkommensteuertarife

Abbildung A1: Tarif „T 90“



Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund des Einkommensteuergesetzes.

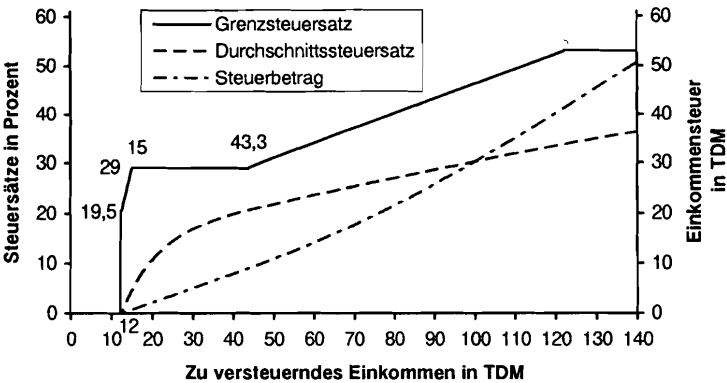
Abbildung A2: Tarif „T 96/1“



Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund Einkommensteuer-Kommission [1994].

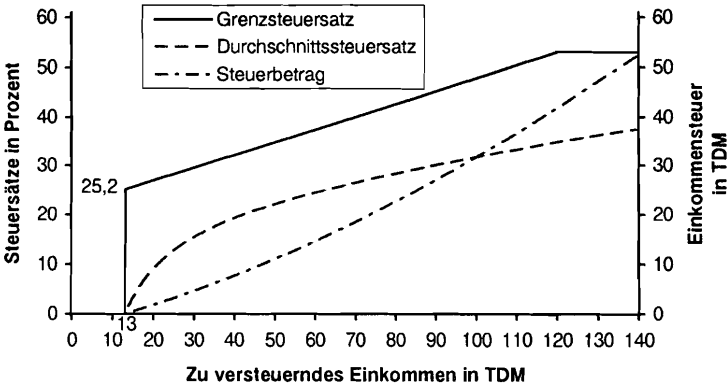


Abbildung A3: Tarif „T BMF 96“



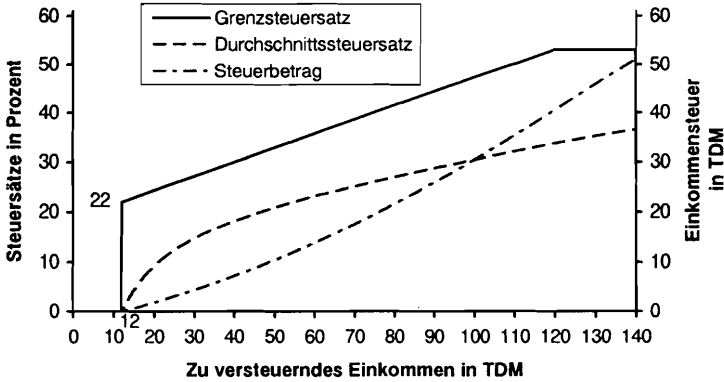
Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund Bundesministerium der Finanzen [1995].

Abbildung A4: Tarif „T NRW 96“



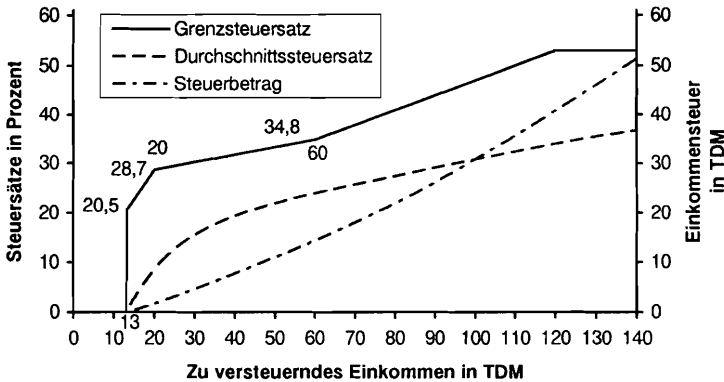
Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen [o.J.].

Abbildung A5: Tarif „T 122253“



Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund Stern [1994a].

Abbildung A6: Tarif „T DGB 96“



Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund Deutscher Gewerkschaftsbund [1995] und Auskunft des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung.

## Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis Konjunktur [1995]: „Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung“, *DIW-Wochenbericht*, 1/95, S. 1-34.
- Bomsdorf, Eckart [1995]: *Ein alternatives Modell zur Reform des Einkommensteuertarifs*, Diskussionsbeiträge zur Statistik und Ökonometrie, Seminar für Wirtschafts- und Sozialstatistik, Universität zu Köln.
- Bundesministerium der Finanzen [1994]: *Vorschlag zur Regelung des Existenzminimums*, 8. Dezember 1994, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen [1995]: *Tarifvorschlag Jahressteuergesetz 1996*, 9. Februar 1995, Bonn.
- Bundesverfassungsgericht [1990]: Az. 1 BvL 20, 26, 184 und 4/86 vom 29. Mai 1990, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Bd. 82, S. 60-105; auch in: *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht* [1990], S. 999ff; *Neue Juristische Wochenschrift* [1990], S. 2869ff.
- Bundesverfassungsgericht [1992]: Az. 2 BvF 4, 5/89 vom 25. September 1992, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Bd. 87, S. 152-181; auch in: *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht* [1993], 269ff; *Familie und Recht* [1992], S. 369ff; *Neue Juristische Wochenschrift* [1992], S. 3153ff; *Zeitschrift für Sozialhilfe/Sozialgesetzbuch* [1992], S. 629ff.
- Deutsche Bundesbank (Hg.) [1995]: *Monatsbericht*, 1/1995.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (Hg.) [1995]: *DGB-Einkommensteuertarif mit Freistellung des Existenzminimums ab 1996*, Informationen zur Struktur- und Wirtschaftspolitik, 3/1995.
- Einkommensteuer-Kommission [1994]: *Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer*, Bonn.
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) [o.J.]: *Steuerliche Freistellung des Existenzminimums - NRW-Tarif 1996*, Düsseldorf.
- Körner, Josef [1994]: „Einkommensteuerkommission: Gutachtenschelte voreilig“, *IFO Schnelldienst*, 33/94, S. 30-33.
- Krause-Junk, Gerold, und Johann Hermann von Oehsen [1995]: „Existenzminimum und Einkommensteuertarif“, *Wirtschaftsdienst*, I/1995, S. 28-35.
- Meinhardt, Volker, Dieter Teichmann und Gert Wagner [1994]: „'Bürgergeld': Kein sozial- und arbeitsmarktpolitischer deus ex machina“, *WSI Mitteilungen*, 10/1994, S. 624-635.
- OECD [1994]: „Germany“, *OECD Economic Outlook*, 56, S. 62-67.
- Projektgruppe Panel [1993]: „Das sozio-ökonomische Panel (SOEP) nach zehn Jahren“, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 1-2/94.
- Sachverständigenrat [1994]: *Jahresgutachten 1994/95 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, Deutscher Bundestag (Hg.), Drucksache 13/26.

- Spies, Veronika [1992]: „Verfügbares Einkommen nach Haushaltsgruppen, Revidierte Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 1972 bis 1991“, *Wirtschaft und Statistik*, 7/1992, S. 418-430.
- Statistisches Bundesamt [1994]: *Statistisches Jahrbuch 1994*, Wiesbaden.
- Stern, Volker [1994a]: *Der Lohn- und Einkommensteuertarif 1996 - Ein Vorschlag zur verfassungskonformen Neugestaltung*, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hg.), Heft 80 der Schriftenreihe, Wiesbaden.
- Stern, Volker [1994b]: „Lohn- und Einkommensteuertarif 1996 - Der Vorschlag des Bundes der Steuerzahler zur verfassungskonformen Neugestaltung“, *Deutsche Steuerzeitung*, 23-24/1994, S. 729-733.
- Strohm, Wolfgang [1995]: „Bruttoinlandsprodukt 1994“, *Wirtschaft und Statistik*, 1/1995, S. 11-20.
- Teichmann, Dieter [1993]: *Einbau eines erhöhten Existenzminimums in den Steuertarif und seine finanziellen Auswirkungen*, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.), Berlin.
- Thormählen, Thies, und Richard Specht [1993]: „Größerer Grundfreibetrag für Grenzsteuerzahler“, *Wirtschaftsdienst*, VII/1993, S. 356-362.